



# Memoria Académica

compartimos lo que sabemos  
UNLP-FaHCE

---

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5



## **La estructura decisoria en materia de política exterior de la primera administración de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011)**

Alejandro Simonoff

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP-CONICET)

Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de Plata

asimonoff2000@yahoo.com.ar

En uno de nuestro primeros análisis sobre los primeros meses del primer mandato de Cristina Fernández señalábamos dos aspectos: que no habría mayores cambios en la Estructura Decisoria y abríamos un interrogante sobre qué rol le cabría al ex presidente Néstor Kirchner en ella. [2008a]

La estructura decisoria siguió siendo de círculos concéntricos, cuestión que parece inevitable para el sistema presidencialista, a pesar de su atenuación con la reforma de 1994, aunque en las administraciones K se nutrió de elementos propios. [SIMONOFF, 2005]

Estos últimos provienen de su militancia en los años setenta, como lo expuso Olga Wornat, al citar un testimonio de un dirigente peronista aparecido en un artículo de Carlos Pagni: "Los Kirchner son herederos de un modo de conducción propio de la "orga". En eso son setentistas puros. Hay un grupo cerrado, hermético, minúsculo, donde se toman las decisiones. Solo allí se delibera..." [WALGER, 2010, 25]

Este proceso de concentración del poder podría responder al proceso observado por Guillermo O'Donnell, en un artículo publicado en *La Nación*, la "Democracia Delegativa" donde se sostuvo que los colaboradores:

... Deben ser obedientes seguidores que no pueden adquirir peso político propio, anatema para el poder supremo del líder. Tampoco tiene en realidad ministros, ya que ello implicaría un grado de autonomía e interrelación entre ellos que es, por la misma razón, inaceptable. [O'DONNELL, G. 2009]

A la continuidad de un esquema altamente concentrado del poder se le contrapuso las particularidades que se dieron en la gestión de Cristina Fernández frente a la de Néstor Kirchner, ya que cambió esta conformación, al aparecer un rol para este ultimo que afectó significativamente la relación entre los diferentes niveles decisorios (el interno, el próximo y el periférico).<sup>1</sup>

### **1. EL CÍRCULO ÍNTIMO**

En este sector analizaremos como se desarrollaron las funciones de la Presidente, Cristina Fernández, como de su grupo decisorio.

#### **1.1. La Presidente**

---

<sup>1</sup> Por la división de tareas históricas de esa sociedad política mientras Néstor Kirchner, le había tocado siempre estar en cargos ejecutivos, Cristina Fernández ocupó legislativos. Eso moldea los estilos de ambos donde el primero, aunque terminante posee cierto criterio pragmático, la segunda es más ideológica, por eso concluimos que desde su propia historia, nada indicaba un cambio rotundo, como el que se deseaba y anunciaba. [SIMONOFF, 2008b]

La actual mandataria, Cristina Elizabet Fernández nació en La Plata un 19 de Febrero de 1953, en el seno de una familia de clase media platense. Cursó sus estudios primarios y secundarios en escuelas públicas y privadas, y en 1973, tras un año en Psicología, ingresó en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP de la cual egresó en 1979. [WORNAT, 2005, 77-106]

En la segunda mitad de 1973, Cristina Kirchner no encajaba en el modelo militantes, de hecho para el año siguiente ya no participaba, y mostraba su malestar con esta estructura, ya que “estaba disconforme con el estilo estalinista de la JUP y a ella le gustaba debatir con libertad.” [WORNAT, 2005, 93-95]

Según la biografía de Sandra Ruso sus lecturas en esos años eran Hernández Arregui, Rodolfo Puiggrós, Arturo Jaureche, John W. Cooke, Franz Fanon, Rodolfo Walsh, Juan Domingo Perón, Eduardo Galeano, Mario Benedetti, Darcy Ribeiro, Paulo Freire, Jean-Paul Sartre [RUSO, 2011, 63] y desde una perspectiva menos amigable, Sylvina Walner señaló además a Vladimir Lenin, al Che Guevara, Mao y al general vietnamita Vo Nguyen Giap. [WALNER, 2010, 36]<sup>2</sup>

Se casó con Néstor Kirchner en 1976, y tras una breve estadía en City Bell, localidad de las afueras de La Plata, producto de la persecución ejercida durante la dictadura militar, se radicaron en Santa Cruz, la provincia natal de aquél, a pesar de ello, sus dos hijos, Máximo y Florencia, nacieron en la ciudad de las diagonales.

En los años de exilio interior durante la dictadura, se instalaron en Río Gallegos, donde los Kirchner abrieron, junto a Domingo Ortiz de Zarate, un estudio jurídico, además de contar con clientes particulares y empresarios locales, se “dedicaron a la gestión de cobro y recupero.” [GARRONE y ROCHA, 2003, 58]

Para 1978, Cristina y Néstor “estaban decididos a juntar plata para hacer política tranquilos.” [WORNAT, 2005, 152] Estas actividades le permitieron mejorar su situación económica, elemento central para poder desarrollar una actividad política, según el pensamiento del futuro presidente argentino, y para 1987 “cuando cerraron el estudio, el matrimonio Kirchner sería dueño de veintidós propiedades en la ciudad de Río Gallegos.” [GARRONE y ROCHA, 2003, 59]

Tras la restauración democrática de 1983, la sociedad política del matrimonio Kirchner fue constituyeron su poder político, primero en el nivel local, pasando en los noventa a los más altos cargos provinciales, y finalmente nacionales.

Las relaciones entre el menemismo y los Kirchner, si bien hoy es impugnada globalmente, en rigor de verdad podemos distinguir dos fases, una primera de buenas relaciones, sustentadas en los rígidos criterios presupuestarios que tanto uno como otro comparten<sup>3</sup>; en una segunda etapa,<sup>4</sup> más crítica, a partir de la constituyente en 1994, por los temas como el cobro de regalías por parte de las provincias [CURIA, 2006, 105], y en el caso específico de las relaciones exteriores existieron disidencias en torno a la cuestión de los hielos continentales y en las investigaciones de los atentados a la

---

<sup>2</sup> Obsérvese como mientras la primera lectura la afinca en los textos del peronismo de los setenta, la segunda la vincula más al marxismo.

<sup>3</sup> Esta relación podría hacerse extensiva al otro padre del modelo de los noventa, el Ministro de Economía, Domingo Cavallo

<sup>4</sup> Para diferenciarse aún más de la conducción menemista del justicialismo, constituyeron el grupo Calafate en 1998 que núcleo a muchos dirigentes peronistas que habían militado en la juventud peronista en los setenta y fue la base de su carrera futura carrera hacia la Presidencia de la Nación

Embajada de Israel y a la Sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA). [WORNAT, 2006, 183]

Para Sylvina Walger de Menem no los separaba la corrupción:

... sino el tratamiento que dio a ciertos temas nacionalistas que ponían en aprietos su identidad. Como sucedió con los Hielos Continentales. El matrimonio consideraba “burda y riesgosa” la firma del un acuerdo con Chile sin que se hubiera trazado la línea limítrofe. Las Malvinas es otro de los temas sensibles para el matrimonio, que parece que un virus patrioter, y que no se traduce en la manera de manejar los fondos públicos. [WALNER, 2011, 46]

En el primero de ellos, las presiones del Poder Ejecutivo sobre el Parlamento intensificaron el debate público sobre la poligonal que fue fuertemente cuestionada por la oposición e incluso por sectores del propio oficialismo. La firma en diciembre de 1996 de un dictamen del Bloque de Diputados Nacionales de la UCR sobre este aspecto, se suma a las críticas formuladas por Rafael Flores del Frepaso y a las del Gobernador de Santa Cruz, Néstor Kirchner como a las de la Senadora por esa provincia, Cristina Kirchner. En el documento se "rechaza el acuerdo y propone demarcar la frontera común" acordando "mediante el principio tradicional de división de aguas." [SOPENA, 1996, VII, 1]

Con respecto al tratamiento de la causa de la AMIA, Cristina Fernández de Kirchner quien presidió la Comisión Investigadora Parlamentaria, no dudó en calificar a todo el proceso judicial como un “error” y una “vergüenza nacional”. Mientras a ella le interesaba saber que había ocurrido, Néstor Kirchner quería desentrañar qué grado de responsabilidad tuvieron el ex Presidente Carlos Menem, o su Ministro del Interior, Carlos Corach o del Secretario de la SIDE, Hugo Anzorregui. [WORNAT, 2006, 190]

Existieron pocos roces entre el kirchnerismo y la gestión de Duhalde, el más significativo fue su oposición a derogar la ley de subversión económica pedida por el FMI, donde movilizó incluso recursos santacruceños para evitarlo. [GARRONE y ROCHA, 2006, 81-82]

Durante la gestión de su marido formó parte del llamado G4, núcleo principal de decisión durante la presidencia de Néstor Kirchner y en el último año, la entonces Senadora Cristina Fernández de Kirchner visitó varios países (Francia, Ecuador, Venezuela, Estados Unidos, Suiza, España y Brasil), situación que llevó a pensar que se estaba perfilando una “notoria” diferencia de su agenda externa. [COLONNA, 2007]

## **1.2. Núcleo Decisorio: G4, doble comando y nueva concentración**

La Presidente pasó de un núcleo decisorio, llamado G 4<sup>5</sup> como había funcionado durante la gestión de Néstor Kirchner, a otro que algunos denominan de "doble comando", hasta la muerte del ex Presidente:

---

<sup>5</sup> Las decisiones de política exterior se tomarían del mismo modo que lo hizo el gobierno de su esposo: un núcleo duro integrado, además del entonces Presidente Néstor Kirchner, por la senadora Cristina Fernández, el Jefe de Gabinete, Alberto Fernández; el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Carlos Zanini, y el Ministro de Planificación Julio De Vido. Esto produjo un desplazamiento de las áreas que institucionalmente deberían hacerlo. Incluso existe cierta división de tareas en donde las cuestiones de construcción ideológica discursiva están reservadas en Cristina Kirchner y Carlos Zanini, mientras las referidas a la construcción de un aparato político están a cargo de Julio De Vido y Alberto Fernández. Lo que llevó tras el alejamiento de Roberto Lavagna a pujas entre esos dos ministros. [SIMONOFF, 2005]

... Un núcleo decisonal iridiscente, configurado por pocas personas y, en su exclusivísimo centro, inicialmente, solo dos: Néstor Kirchner y Cristina Fernández, para después quedar solo una [tras el fallecimiento del primero]. De allí han salido, en forma radial las órdenes para los funcionarios y operadores de confianza del segundo y tercer círculo. [TONELLI, 2011, 10]

Este desplazamiento obedeció a cómo se produjo la alteración de roles entre Néstor Kirchner y Cristina Fernández que afectó a este núcleo duro, ya que, como indicamos, fue una situación inédita para esta sociedad política.<sup>6</sup>

Por lo que apuntaron varias fuentes, el ex Presidente ocupa el lugar del “hombre de poder”, según Gallego-Díaz, o de “primer ministro de la gestión de gobierno”, según Francisco Linder, y la Presidente con un rol “más académico o intelectual”, según el primero, o de materia “protocolar” de acuerdo al segundo de los autores. Esta situación se fundamentaría en el hecho de que Néstor Kirchner “fue siempre el jefe político, y Cristina Fernández acepta ese liderazgo.” [GALLEGO-DIAZ, 2008, 10]<sup>7</sup>

Esta situación ha cerrado aún más el círculo decisorio a la pareja presidencial como lo demuestra la suspensión del viaje de la Presidente a China, donde la medida fue tomada por la pareja gobernante y el Canciller solo se limitó a recibir la información.<sup>8</sup>

En el caso del ex Presidente, realizó varias acciones en el marco internacional. La primera de ellas fue la puesta en funcionamiento una operación humanitaria para liberar a los secuestrados políticos en poder de la FARC. La acción fue coordinada por Venezuela, y formada además de la Argentina, que envió a Néstor Kirchner, por varios países de la región además de Francia, España y Suiza. Aunque un confuso episodio frustró esta acción a fines de 2007, la que se reinició en enero de 2008, con la liberación de algunos rehenes, entre ellos Clara Rojas.

Tras lograr superar el veto uruguayo para la Secretaria General del UNASUR con la llegada de José Mujica a la presidencia de la Banda Oriental, existieron dos acciones para resaltar: la mediación de la Unión en el conflicto planteado entre Colombia y Venezuela y la acción para evitar el golpe contra Correa en Ecuador.

La muerte de Néstor Kirchner el 27 de octubre de 2010 ha dejado un vacío importante no solo para la estructura decisoria sino para todo el sistema político argentino, como sostuvo Hilda Sabato “se abre una instancia decisiva para la acción política. De la capacidad y voluntad de las dirigencias políticas e institucionales dependerá, que el vacío generado por la muerte de Kirchner no se convierta en abismo.” [SABATO, 2010, 39]

Algunos pretendieron hacer cierto paralelismo con el fallecimiento de Perón y su sucesión por parte de María Estela Martínez en julio de 1974 y las consecuencias que ello tuvo en la historia argentina reciente:

... Hay sin duda elementos similares, especialmente los demonios que Kirchner desató en los últimos años. Me parece que afortunadamente, nuestra

---

<sup>6</sup> Existen otras lecturas de esta situación donde existiría una mayor equidad entre la pareja, véase [ROZITCHNER, 2010]

<sup>7</sup> En un mismo sentido apuntó Walger: “... La verdad es que la relación que Cristina tiene, en términos político, con Néstor Kirchner, esta signada por lo que él requiere sometimiento. En algo se parecen: conservan parte de sus genes setentistas, apreciables en su desprecio por lo institucional...” [2010, 42]

<sup>8</sup> *Clarín*, 20 de enero de 2010, 10.



Presidenta tiene otra envergadura política, muy superior a Isabel... [ROMERO, 2010, 39]

Tras este luctuoso hecho, la Presidente se constituyó en el centro del poder, “un esquema de concentración de poder, de conducción *manu militari*” [VIAU, 2011, 11] y en donde la relación con los otros sujetos de la estructura política, como lo sostuvo Marcos Novaro:

... Detrás de Cristina todos son y serán actores de reparto que le reporta solo a ella y cuyas destrezas técnicas y opiniones no importan, lo que importa es su disposición a ir para un lado o el otro según lo que en cada momento la Presidenta disponga... [NOVARO, 2011a, 29]

Los cambios en la estructura ministerial, sobre todo por el alejamiento de Alberto Fernández han desarticulado el funcionamiento del G4, ya que sus reemplazantes (Sergio Maza y Aníbal Fernández) no ocuparon el mismo lugar en el esquema decisorio, sino que fueron relegados a un plano secundario como voceros, más que como decisores, como lo señaló De Luca:

... el perfil político-partidario de los titulares de la JGM pasó de menos a mayor. No obstante, las varias funciones del JGM durante ese periodo fueron paulatinamente replegándose, como así también el poder de ese funcionario dentro del propio gobierno. [DE LUCA, 2011, 46]

De la estructura del G4 solo quedan en pie dos patas, el Ministro de Planificación Federal, Arquitecto Julio de Vido y el Secretario Legal y Técnico de la Presidencia, Dr. Carlos Zanini quienes han asumido un rol muy activo

El rol del Ministro de Planificación se develó en la cuestión de la Embajada “paralela” en relación con Venezuela. La misma se originó en la instrumentación del Convenio Integral de Cooperación entre Argentina y Venezuela donde por un lado se sostuvo que tanto Bielsa como Taiana decidieron “permitir que la relación con el chavismo estuviera en manos de Julio De Vido.” [PAGNI, 2010a] y su instrumentación a cargo tanto del propio Ministro como de Claudio Uberti y Ricardo Jaime [VAN DER KOOY, 2010, 6]

En el caso de Zanini ha sido el supervisor de “la redacción de todos los decretos presidencial de los últimos 8 años... Ningún otro funcionario tienen tanto trato diario con Cristina” [WIÑAZKI, 2012, 12] Aunque en una división de tareas con Julio De Vido, el Chino, el apodo con el cual se lo conoce al Secretario, “suele tener poca injerencia en temas económicos.”<sup>9</sup> Según lo expresado en los cables de la Embajada Norteamericana, el funcionario fue el nexo entre ésta “y el círculo íntimo de la Presidencia.” [O DONNELL, 2011, 350]

Es decir que del quinteto decisorio se redujo inicialmente a un dúo conformado por la Presidente y su marido, para pasar luego de la muerte de éste último, a núcleo con vinculaciones radiales.

## **2. EL CÍRCULO PRÓXIMO**

Aquí también los diversos cambios han afectado este ámbito, como veremos a continuación

### **2.1. Los consejeros presidenciales**

---

<sup>9</sup> Clarín, 29 de enero de 2012, 13

En este grupo existen dos tipos de consejeros, como señaló Laura Di Marco: los militantes y los que participan de manera externa e independiente. Esta variedad de consejeros no es sólo patrimonio del oficialismo, sino de todo el sistema político, “los poderosos no escuchan uno solo a la vez, más bien recorren a un ramillete de influyente.” [DI MARCO, 2009] En el caso específico de Cristina Fernández en su primer mandato “tiene cerca a los consejeros aunque no siempre los convoque directamente, ninguno de ellos, salvo Abal Medina, y no siempre, integra un círculo íntimo donde solo accede su marido, sus hijos, y unos pocos ministros...” [PAVON, 2012, 495]

Esto fue claro en la relación con sus dos Cancilleres, Jorge Taiana y Héctor Timerman, quienes fueran personas de consulta en temas internacionales por parte de la Primera Mandataria, junto con el embajador en Madrid. Carlos Bettini pero éste último con acceso al círculo más próximo.<sup>10</sup>

En el segundo grupo, encontramos un cambio sustancial con respecto a la gestión de Néstor Kirchner, ya que éste no contó con un grupo que proveyera de insumos intelectuales, como los son los nucleados en “Carta Abierta”.<sup>11</sup>

Este agrupamiento “se desarrollan tres temas: el regreso de la política después de la crisis, el carácter popular de la gestión social de la pobreza, el restablecimiento de una noción de soberanía nacional.” [SARLO, 2010] Además este grupo fue identificado por Juan José Sebreli como la fracción “laclauista” del kirchnerismo: “Su repercusión se ha reducido a los enclaves universitarios de las calles Púan o Marcelo T. De Alvear y a engrosar las escuálidas huestes de las izquierdas en los actos kirchneristas, apenas una tormenta en un vaso de agua.” [SEBRELI, 2008, 7]

El alineamiento con el discurso oficial fue muy evidente, como lo muestra la llamada “Declaración del Bicentenario”, donde entre otras cosas señaló el alejamiento de las visiones del Centenario como “paraíso perdido” y que ellas representaban un “modelo de país agroexportador incapaz de proyectarse con autonomía del Imperio Británico y de mirarse en otro espejo que no fuera el de un orden internacional injusto.”<sup>12</sup>

Esta Declaración está claramente inserta dentro del discurso oficial y juega en contraste con las opiniones a favor del campo en la crisis de la 125, como así también el rescate del concepto de autonomía, central para comprender la política exterior de las gestiones kirchneristas.

## **2.2. El Ministro de Relaciones Exteriores**

En los primeros años de la gestión, la continuidad de Jorge Taiana fue un aspecto importante aunque en un rol secundario.<sup>13</sup>

---

<sup>10</sup> En los setenta fue uno de los mejores amigos de Cristina en La Plata, luego se exilió en España durante la dictadura militar.

<sup>11</sup> Aunque no asumieron un rol de asesoramiento, como fue el caso de Grupo Esmeralda durante la Presidencia de Alfonsín, sino que los miembros de Carta Abierta: “No se constituyeron como consejeros directos de los Kirchner sino que se dieron una identidad como grupo de discusión, de análisis y de militancia...” [PAVON, 2012, 495]

<sup>12</sup> *Página/12*, 23 de Mayo de 2010, 14.

<sup>13</sup> Es abogado de extensa participación en el peronismo desde los setenta y en derechos humanos, área en la que ocupó cargos provinciales y nacionales. En el ámbito de Cancillería fue nombrado embajador político en los ochenta, luego bajo Menem fue representante argentino en Guatemala y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la que fue Secretario.

Pero a pesar de ello, como hemos señalado en el ítem anterior, su llegada con la Primera Mandataria fue buena, aunque sus principales diferencias giran en torno a cómo conducir al personal burocrático de Cancillería, de quienes Cristina Fernández no tiene buena opinión, como lo mostró la discusión en torno del reemplazo a Roberto García Moritán por Víctor Tascetti. [VAN DER KOOY, 2008, 7]

Con la llegada de Héctor Timerman<sup>14</sup>, muchos pensaron en una relajación de tensiones tanto externas como hacia el interior de la Cancillería. En principio, más allá de la discusión que precedió el alejamiento de Taiana, algunos han señalado una adaptación frente al nuevo gobierno demócrata norteamericano<sup>15</sup>, otros han señalado este desplazamiento por Héctor Timerman como un verdadero cambio.<sup>16</sup>

En realidad, no hubo cambios profundos, ya que la llegada del antiguo embajador en Washington no alteró ni la estructura decisoria, ni los posibles ajustes o nuevos rumbos que obedecen más a las necesidades de adaptación que los analistas que a lo que realmente está ocurriendo.

Una muestra de ello fue el incidente con la carga no declarada de un avión norteamericano, que no cumplía con las reglas de Aduana del país, al cual se le decomisaron pertrechos que traían para un curso de capacitación en manejo de crisis y toma de rehenes. Aunque fue un suceso menor, la forma de tratamiento, donde el Canciller intervino directamente y luego protestó ante la embajada de Estados Unidos para este país dé explicaciones sobre dicho material, mientras que Washington reclamó la devolución de material incautado.<sup>17</sup>

Con respecto a las cuestiones internas de la Cancillería, la designación como Secretario de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales, y Vicecanciller de Luis María Kreckler, quien “ha sido un funcionario clave en la organización de las misiones comerciales que llevan empresarios argentinos a ofrecer sus productos al mundo”, fue resistido inicialmente por el nuevo Jefe del Palacio San Martín y también ha sido una señal del aumento del poder del Ministro De Vido y.”<sup>18</sup>

### **2.3. Ministro de Economía**

Los Ministros de Economía continuaron perdiendo autonomía frente a la conducción política, ya que tanto Martín Lousteau, como Carlos Fernández y Amado Boudou, no tuvieron una preponderancia como los otrora poderosos jefes del palacio de hacienda.

Más allá de las cuestiones personales de los involucrados, según Ezequiel Burgos, la caída de importancia obedece a tres aspectos inversamente proporcional a: 1) el ciclo económico; 2) a los saberes del presidente en la materia, y; 3) mayor peso de

---

<sup>14</sup> Periodista argentino, hijo de un legendario periodista Jacobo Timerman, miembro del grupo Cafayate, y fue el anterior Cónsul argentino en Nueva York, en los viajes de Cristina Kirchner a ese país era quien la asistía y quien estableció los contactos con la comunidad judía norteamericana.

<sup>15</sup> Así lo ha analizado Carlos Escudé:

... Lo importante es que se fue un progresista tercermundista [Taiana], entusiasta a la hora de disputar contra un presidente norteamericano ultra derechista como Bush, y llegó un progresista de cuño diferente [Timerman], más afín a los demócratas norteamericanos que ahora gobiernan. Así, la Argentina se adaptó al escenario generado por el recambio de presidentes estadounidenses. [ESCUDE, 2010]

<sup>16</sup> Para el columnista de *La Nación*, Carlos Pagni “la Presidenta está ensayando el giro diplomático que prometía durante la campaña electoral, y que se frustró por el escándalo de la valija de Antonini Wilson en los tribunales de Miami.” [PAGNI, 2010b]

<sup>17</sup> *Clarín*, 15 de febrero de 2011, 4.

<sup>18</sup> *Clarín*, 8 de noviembre de 2011, 14.



otras dependencias. El colapso de la convertibilidad bajo la gestión de Domingo Cavallo, no implicó una pérdida de poder inmediata de los ministros, de hecho, Roberto Lavagna durante la gestión de Eduardo Duhalde, lo tuvo, su poder decayó con la llegada de Néstor Kirchner (segundo aspecto), y la pérdida de facultades de Hacienda a manos de Planificación Federal (tercer aspecto). [BURGOS, 2008, 8]

## 2.4. Ministro de Defensa

El rol del ministerio de Defensa<sup>19</sup> en la proyección internacional del país se ajustó al rol asignado desde la Presidencia, como se señala el *Informe de Gestión* del año 2008:

En materia externa, y de acuerdo con la política de contribución a la paz y la seguridad internacional y la estrategia eminentemente defensiva adoptada por la Nación, se ha continuado con las tareas derivadas de los numerosos acuerdos de integración y cooperación firmados en el ámbito subregional y regional (del cual la Fuerza Combinada Cruz del Sur es un ejemplo), así como con la participación en eventos hemisféricos o globales, a través de las misiones de paz bajo control o mandato de la ONU. [GARRE, 2008, 8]

Esta concurrencia marcó una continuidad con lo ocurrido durante la gestión de Néstor Kirchner y además de fijar los lineamientos de la Política Internacional de Defensa que se basa:

- Un modelo defensivo autónomo-cooperativo que procura por un lado alcanzar las capacidades adecuadas para la legítima defensa, al mismo tiempo que busca contribuir mediante la cooperación bilateral y multilateral a un escenario regional y en lo posible global donde la confianza mutua y la transparencia fomenten una mejor protección de los intereses nacionales y un ambiente de libertad, paz y justicia, fortaleciendo así las instituciones y el derecho internacional.
- Procura la Proyección de los valores, principios y lineamientos centrales de la Política de Defensa Nacional;
- Establece Prioridades en cuanto a áreas geográficas (comenzando por Suramérica y Latinoamérica así como fortaleciendo los vínculos con países extra-regionales claves, reflejando la política exterior multilateral de la República Argentina) y ejes temáticos de la cooperación: mantenimiento de la paz, educación e instrucción militar, capacitación de civiles para la defensa, investigación, desarrollo y producción para la defensa, desarrollo de capacidades técnico – militares, actividades antárticas, Derechos humanos, Derecho Internacional Humanitario y cuestiones de género, apoyo logístico, catástrofes y desastres naturales
- Promueve una Presencia internacional a través de diferentes modalidades que incluyen: el sistema de agregadurías y representaciones en organismos internacionales multilaterales, misiones de cooperación de defensa y militares, intercambios de formación técnico-militar y contingentes, observadores e instructores en operaciones de paz.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> En diciembre de 2010 Nilda Garré fue designada como Ministra de Seguridad y el área de defensa quedó a cargo de Arturo Puricelli (antecesor de Kirchner en la gobernación patagónica) donde no se registraron cambios significativos entre ambas gestiones.

<sup>20</sup> Disponible en: [http://www.mindef.gov.ar/mindef\\_politica\\_inter\\_defensa/index.php](http://www.mindef.gov.ar/mindef_politica_inter_defensa/index.php), consultado el 1/3/2012

### 3. EL CÍRCULO INFLUYENTE

En este círculo está ocupado exclusivamente por la relación existente con el plantel burocrático de la Cancillería.

#### 3.1. El Servicio Exterior de la Nación y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En el caso de la conducción política de la estructura burocrática, la tendencia siguió en los patrones fijados desde la administración de Néstor Kirchner, este sector no logró un nivel de autonomía importante frente al poder político.<sup>21</sup>

Existieron tres aspectos desde donde podemos puntualizar la situación: la relación entre el personal político y profesional; la incapacidad para construirse en un punto de referencia con respecto a las cuestiones referidas a nuestro relacionamiento externo; y su formación.

Según reflejó el periódico *La Nación*, la cantidad de embajadores políticos estuvo llegando al máximo permitido, unos 25. Este matutino sentenció que la existencia de “una diferencia abismal” entre ambos tipos de representantes del país, ya que los profesionales “se ha(n) preparado desde buena parte de su vida” para ello. Otorgándoles un beneficio adicional “en principio, no responde a los intereses coyunturales del gobierno de turno, sino a los intereses permanentes de la Nación.”<sup>22</sup>

Lo que resultó evidente en esta puja ha predominado la desconfianza reinante desde la conducción política hacia esta área profesionalizada,<sup>23</sup> ya que la mayoría de ellos no tiene “buena sintonía con el gobierno”.<sup>24</sup>

Con la designación de Timerman como Canciller se ha descomprimido esta situación, ya que se han generado varias designaciones de funcionarios de carrera, con lo cual este reclamo se fue diluyendo.

Otro de los aspectos de esta relación fue la promoción de una estructura paralela en la representación exterior, como la ocurrida en el caso de Venezuela, donde a partir de fidecomisos los funcionarios del Ministerio de Planificación tuvieron a su cargo la gestión de los mismos, y cuyo supuesto manejo irregular fuera denunciado por el Embajador Eduardo Sados.<sup>25</sup>

Como señaló Roberto Russell, la cuestión “paralela” poseyó dos formas, una en el sentido que “la Cancillería ya no tiene el monopolio de las relaciones exteriores”, pero por otro lado: “Lo paralelo tiene más que ver con esas cosas de trastiendas, con negocios sucios, o proyectos políticos personales.” [CARPENA, 2010]

---

<sup>21</sup> En los cables aparecidos en Wikileaks se dice “Kirchner recibía un pobre asesoramiento en relaciones internacionales porque no permitía que ningún funcionario de la Cancillería ingresara en su círculo íntimo.” [O DONNELL, 2011, 250]

<sup>22</sup> *La Nación*, Buenos Aires, 23 de Noviembre de 2009.

<sup>23</sup> Esta situación se puede rastrear históricamente, desde la aparición de los llamados “Embajadores Políticos”, durante la gestión de Illia [SIMONOFF, 2007], además de los debates observados en los periódicos de ese tiempo, y cada vez que existieron regímenes democráticos, no se observa la misma puntilliosidad en los regímenes de facto. Por otro lado, la profesionalización del sector esta lejos de ser neutra, para ello véase [HOLSTI, 1989].

<sup>24</sup> *Clarín*, 9 de febrero de 2009, 9.

<sup>25</sup> [http://www.clarin.com/politica/vinculo-cruzado-escandalos\\_0\\_310169154.html](http://www.clarin.com/politica/vinculo-cruzado-escandalos_0_310169154.html)

En un mismo sentido abona la primera posición Carlos Soukkassian [2010], incluso en su declaración en la Cámara de Diputados de la Nación, el Embajador Sados negó el término “diplomacia paralela” y señaló que: “Lo que sí creo que hubo fueron gestiones paralelas, es decir gestiones en las que la Embajada no participó.” [BRIENZA, 2010, 3]

Para diarios, como *La Nación* el episodio se generó por la desconfianza que tiene la administración kirchnerista de los burócratas y que ésta “diplomacia profesional que no improvisa, ni trabaja para su presidente, sino para el interés nacional.”<sup>26</sup>

Fue extraña esta situación ya que después de Sados, fueron designadas embajadoras en Venezuela, Nilda Garré quien luego pasó al Ministerio de Defensa y de allí al de Seguridad, y posteriormente Alicia Castro que gozan de vinculaciones con el gobierno, lo que la cuestión no parece pasar por los términos de la confianza política, sino en otro plano que nos excede.

El tercer aspecto se refiere a la composición del Cuerpo Diplomático, allí conviven una amplia gama de diversas formaciones que van desde los diplomáticos de viejo cuño, generalmente vinculados a grandes bufetes de abogados, y con percepciones jurisdicistas clásicas, hasta otro más reciente que emergen de estudios superiores de universidades privadas porteñas, muy seguidoras de las modas académicas norteamericanas y bastante alejadas de los problemas del país.

Eran el llamado “*establishment* diplomático”, cuyos últimos representantes ingresaron en la dictadura y hoy algunos ocupan los lugares más altos de la cadena jerárquica burocrática, y próximos a su retiro. Los cuales fueron formados “en la competencia a ultranza con Brasil y una admiración “afrancesada” hacia los países mas desarrollados.” [CIBEIRA, 2008]

En el segundo grupo, uno nuevo que emergen de estudios superiores y de posgrado de universidades privadas, como la Universidades de Belgrano, San Andrés, o Di Tella, cuyos programas de estudio están orientados a las modas académicas norteamericanas en Relaciones Internacionales, desconociendo, disminuyendo, cuando no ocultando la riquísima tradición que existe en esta materia en el Cono Sur y abusando del principio que ese campo académico es “una ciencia social anglosajona”.<sup>27</sup>

Desde 1983 el Servicio Exterior se ha ido modernizando, incluso en la gestión del Canciller Taiana no ha sido la excepción; quien señaló con motivo de la clausura del Ciclo Lectivo 2009:

Queremos también funcionarios que tengan una vivencia fuerte de su pertenencia a la Argentina y de su pertenencia a la región; funcionarios que no sean parte de esa Argentina que miraba de espalda a su región, sino de una Argentina que se sienta parte orgullosa de Latinoamérica, de su tradición y de su cultura.<sup>28</sup>

Incluso en los contenidos del “Plan Integral” para la Cancillería presentado por el entonces Canciller Taiana a la Presidente en marzo de 2008 se indicó que se buscaba

---

<sup>26</sup> *La Nación*, 14 de Julio de 2010.

<sup>27</sup> A nuestro entender esta situación fue potenciada por la presencia como Director de Asuntos Académicos del ISEN, Roberto Russell desde mediados de los noventa hasta 2004.

<sup>28</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Información para la Prensa* N° 366/09. Buenos Aires, 11 de Diciembre de 2009.

entre otras cuestiones “apuntalar un cambio en la mentalidad de la Casa, con una mirada más latinoamericana y progresista.”<sup>29</sup>

En esta misma línea, Timerman ha dado un mayor peso de la agrupación kirchnerista “La Cámpora” en los claustros de profesores del Instituto de Servicio Exterior de la Nación, por sobre los docentes que habitualmente dictaban cursos allí. [DINATALE, 2011]

Uno de los aspectos más valorados fueron las Jornadas “El Rol de la Cancillería en el desarrollo de Mercados para la Producción Argentina” que tuvieron lugar los días 9 y 10 de marzo de 2009 a donde asistió la Presidente, varios ministros y funcionarios del Ejecutivo y en donde estuvieron presentes mas de 100 diplomáticos argentinos acreditados en el exterior entre los que se contaron, el vicescanciller Victorio Taccetti, y los embajadores en Estados Unidos, Héctor Timerman; en Chile, Ginés González García; en México, Jorge Yoma; en Brasil, Juan Pablo Lohlé; y en Venezuela, Alicia Castro. También están los embajadores en España, Carlos Bettini; en Alemania, Guillermo Nielsen; en el Vaticano, Juan Pablo Cafiero; en Perú, Darío Alessandro; y el representante ante la Unión Europea, Jorge Remes Lenicov.

Los fundamentos de la reunión fueron expresados claramente por el Canciller Taiana quien planteó:

En este momento difícil, nuestra Cancillería y sus brazos operativos en el exterior, que son las embajadas, deben estar preparadas para cumplir su misión y asistir a la producción argentina en sus esfuerzos, como verdaderas oficinas comerciales, desarrollando programas proactivos que hagan de esta crisis una oportunidad.<sup>30</sup>

La apuesta a profundizar y diversificar la oferta de bienes argentinos en el mundo es uno de los objetivos planteados desde 2003, y con esta iniciativa –en medio de la crisis internacional- busca profundizar este perfil, según señaló Taiana, se buscó:

... transformar la Cancillería para que los diplomáticos se sientan no sólo representantes del país, sino para que salgan a explotar la potencialidad nacional a través de un posicionamiento de la Argentina en el mundo.<sup>31</sup>

Además asistieron el ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Julio De Vido, la ministra de Producción, Débora Giorgi, la titular del Banco de la Nación Argentina, Mercedes Marcó del Pontt y al presidente de la Unión Industrial Argentina (UIA), Juan Carlos Lascurain. Giorgi y De Vido resaltaron:

... la articulación y colaboración entre sus carteras y la Cancillería para afrontar la crisis financiera internacional, a través de la Repatriación de Capitales y la elaboración de una estrategia exportadora con el fin de salir a vender proyectos, inversiones y productos argentinos.<sup>32</sup>

#### **4. EL CÍRCULO PERIFÉRICO**

En este plano predominan los conflictos frente a los relativos equilibrios existentes durante la anterior gestión.

---

<sup>29</sup> Diario *Página/12*, 23 de marzo de 2008.

<sup>30</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Información para la Prensa N° 54/09*. Buenos Aires, 9 de marzo de 2009.

<sup>31</sup> *Clarín*, 9 de marzo de 2009, 9

<sup>32</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. *Información para la Prensa N° 55/09*. Buenos Aires, 10 de marzo de 2009.

#### 4.1. Las corporaciones empresarias

Mientras durante la gestión de Néstor Kirchner los empresarios se mostraron subordinados al proyecto político del presidente, en algunos casos más pragmáticos, como el caso de los industriales que con el Ministro Peirano habían encontrado a un interlocutor muy importante, en otros menos como los del sector agrícola “el gobierno kirchnerista condicionó el otorgamiento de esas rentas a la aceptación empresarial de una mayor intervención estatal en la gestión de los negocios y en la determinación de la rentabilidad misma.” [BONVECCHI, 2011, 145]

En esta nueva gestión han ido ocurriendo cosas que cambiaron sustancialmente el panorama, la sanción por parte del Poder Ejecutivo de la Resolución 125/08 ha tenido efectos sobre la base electoral que el gobierno había heredado desde los tiempos de Eduardo Duhalde, donde existió un frente productivo que aglutinó a varias expresiones de los modelos de crecimiento (desde el autárquico a los neodesarrollistas de base industrial y agrícola). Esta ruptura, por el alejamiento de la variante agrícola, y su reposicionamiento con el de matriz financiera (sacándolo de su virtual aislamiento) a la que se sumaron también algunos representantes del autárquico<sup>33</sup>, disminuyó notablemente la estrategia para la consecución de márgenes de maniobra que el gobierno buscó frente al mercado internacional. [SIMONOFF, 2008b]

A pesar que desde el gobierno se muestran las bondades del “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el campo y la industria generaron un “círculo virtuoso” de crecimiento y que se asienta, según la lectura presidencial en:

... el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávits gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo. [FERNANDEZ DE KIRCHNER; 2007]

Las corporaciones empresariales, como la Asociación de Empresarios Argentinos se han ido distanciando del gobierno, una muestra de ello fue el documento “Movilizar las energías del sector privado, un aporte al diálogo entre todos los argentinos” en donde se expresa la adhesión de estos empresarios al paradigma neoliberal, quedando claro esto al señalar el rol del Estado, “su injerencia en el ámbito propio de la actividad privada, interviniendo en la toma de decisiones empresarias, no contribuye a dinamizar la economía del país, ni resulta un aporte al desarrollo económico y social.”<sup>34</sup>

Pero este posicionamiento se completó con el alineamiento de este sector empresarial a la Unión Industrial y la Mesa de Enlace,<sup>35</sup> conformación que mereció por parte de la Presidente una mención en su mensaje Apertura a las Sesiones de las Cámaras en 2010:

... Siempre me puse por arriba de las corporaciones desde la política, porque son malas, pero son malas no porque haya hombres malos en las corporaciones, sino

---

<sup>33</sup> Aunque los motivos de estos eran distintos, sus críticas giraron en torno al grado de concentración que la medida produciría. En ese sentido fue muy elocuente la posición del diputado nacional Claudio Lozano.

<sup>34</sup> Asociación Empresaria Argentina. *Movilizar las energías del sector privado. Una visión empresarial. Un aporte al diálogo entre todos los argentinos*. Buenos Aires, Julio de 2009, 3, disponible en: [http://www.aeanet.net/pdf/aea\\_movilizar\\_sector\\_privado.pdf](http://www.aeanet.net/pdf/aea_movilizar_sector_privado.pdf)

<sup>35</sup> *Clarín*, 2 de diciembre de 2009, 14.



porque la propia lógica de la corporación que defiende un interés sectorial finalmente termina muchas veces en contradicción con los intereses de la sociedad y somos nosotros lo que estamos aquí y fundamentalmente aquellos que decidimos representar ideas progresistas, ideas de movilidad social ascendente, ideas de justicia social y equidad, los que mayor responsabilidad tenemos para devolverle a esta Argentina una política diferente y nueva en donde se discutan ideas y proyectos. [FERNANDEZ DE KIRCHNER, 2010]

En el caso del sector industrial resultó paradójico, ya que durante 2009 se fue distanciando del gobierno y en donde las medidas adoptadas por el presidente venezolano Hugo Chávez de estatizar la empresa SIDOR (Siderúrgica del Orinoco) en manos de la trasnacional Techint, generó tensiones entre el empresariado argentino y Caracas, y donde se culpó a la administración kirchnerista de inacción.<sup>36</sup>

A pesar de la crítica, el gobierno argentino apostó al pago por parte de Chávez de una indemnización que se concretó a principios de mayo de 2009, aunque la debilidad demostrada ante la actitud de Caracas y el desacuerdo con esas políticas de nacionalizaciones fue el inicio de una fractura con las corporaciones industriales.<sup>37</sup>

Pero este tipo de tensión no disminuyó, la segunda oleada estatizadora de otros sectores de la cadena siderúrgica llevada adelante por el régimen de Chávez, que afectaron a TAVSA, Matesi y Comsigua también en poder de la multinacional Techint, llegando éstos a exigir retrotraer el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.

Esta unidad empresarial finalmente durante 2010, con la elección de nuevas autoridades de la UIA, se quebró en dos bloques:

Techint y Arcor, por un lado, que junto con el Grupo Clarín liderar la Asociación Empresaria Argentina y, por otro sector de los metalúrgicos, textiles y pymes, llamados rubros sensibles que apoyaron a De Mendiguren, de vínculo más cercano y de dialogo con el gobierno y la CGT...<sup>38</sup>

#### **4.2. Las inversiones extranjeras**

Las inversiones extranjeras son un foco de presión importante sobre todo en el ámbito de los Organismos Multilaterales de Crédito, donde los representantes de sus países de origen puján por mejorar la situación de aquellas tras la pesificación asimétrica y el consiguiente congelamiento de las tarifas.

Las administraciones de Néstor y Cristina Kirchner han señalado y continúa señalando su preferencia por su mayor control local de bienes económicos estratégicos, mientras afirmar su fuerte compromiso con la “economía de mercado”.... [O DONNELL, 2011, 60]

La Argentina concentró 34 juicios y con un monto inicial en 2002 era de unos 20 mil millones de dólares en el Centro de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), dependiente del Banco Mundial, y en el marco de los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección de Inversiones Extranjeras (TIBs) que buscan sacar de la

---

<sup>36</sup> Además de estas asaciones patronales, lograron incluso el concurso de la Unión Obrera Metalúrgica, véase, *La Nación*, 12 de abril de 2008.

<sup>37</sup> En el caso de Techint, además de abrazar la ideología neoliberal, y contraria a la heterodoxia del gobierno, hay que sumarle su posicionamiento político del lado de Clarín, aspectos que “no reflejarían de manera inmediata sus propios intereses de acumulación.” [*Económica –Tiempo Argentino*, 27 de febrero de 2011, 3]

<sup>38</sup> *Económica –Tiempo Argentino*, 27 de febrero de 2011, 2.

autoridad de los Estados para trasladarlas a tribunales arbitrales internacionales. [BASUALDO, 2011, 136]

En el tratamiento de los casos la Argentina hasta abril de 2008 fue condenada a pagar 912 millones de dólares, existieron desistimientos por 917 suspendidos provisoriamente a la espera de una renegociación de las empresas con el Gobierno, y logró disminuir reclamos por unos 1.580 millones de dólares, restando demandas por casi 9 mil millones de dólares.<sup>39</sup>

En el último año de la primera gestión de Cristina Fernández apareció un elemento nuevo que podría complicar aún más esta situación con respecto a las inversiones extranjeras –dada la necesidad de estas para continuar sosteniendo el crecimiento–, sino también la estrategia de desendeudamiento, el desacuerdo existente en cómo deben acatarse los fallos del CIADI, ya que el gobierno argentino sostuvo que ellos deben “ser tramitados en tribunales locales”, cosa que fue rechazada por varios países, entre ellos Estados Unidos.<sup>40</sup>

Este clima de conflictividad se generó, según Marta Cabezas, porque:

... las decisiones que se toman están subordinadas a las necesidades de la política doméstica y a la construcción de poder interno. Sin advertir las razones estratégicas vinculadas a un desarrollo económico a largo plazo, las inversiones extranjeras son frecuentemente tratadas con desdén, privilegiando los lazos con empresarios amigos o cercanos al poder o complicando el ingreso al país con “exigencias extras” impulsadas por funcionarios sospechados de corrupción. [CABEZAS, 2011, 178]

Y a pesar de la imagen de la existencia de un clima adverso a la inversión extranjera lo cierto es que los datos oficiales contradicen esta perspectiva “mientras Argentina representaba el 0.3 % de la EID mundial y el 2.7 % de la inversión extranjera destinada a los países de América Latina en 2001, estos porcentajes oscilaron a 0.5 % y 6,2 % en 2008 respectivamente.” [NOFAL, 2009, 5]

#### **4.3. Los partidos políticos**

Para Alain Rouquié, el propio modelo de sucesión desde Néstor Kirchner a Cristina Fernández fue muy significativa de la situación de los partidos políticos y su relación con la democracia:

... los acuerdos familiares, incluso cuando son manejados en forma perfectamente transparente y competitiva, traducen la mediocridad de la oferta política o la necrosis de la democracia partidaria, lo que no resulta sorprendente, teniendo en cuenta, la verticalidad consustancial del movimiento peronista y sus derivados. [ROUQUIÉ, 2011, 318]

Tanto los Partidos Políticos como el Congreso están inmersos en líneas generales dentro de la democracia delegativa. Para los primeros la crisis de representación en la que se encontraron desde 2001 no ha cambiado, según un informe del Barómetro de la Deuda Social Argentina publicado por el periódico Perfil

...los altos índices de desconfianza en las principales instituciones política y de representación de intereses, junto con el bajo grado de participación política, social y solidaria, dan cuenta de una situación que afecta la calidad institucional, el

<sup>39</sup> <http://edant.clarin.com/diario/2008/04/06/elpais/p-02201.htm>

<sup>40</sup> *Clarín*, 11 de Noviembre de 2011, 23.

desarrollo democrático, el desarrollo humano y la calidad de vida de la población. [MARQUEZ, 2011, 62]

De hecho mucho de ellos han continuado con el proceso de fragmentación que altera tanto sus contenidos programáticos como sus estrategias de alianzas para el futuro.

#### **4.4. El Congreso**

En la Cámara de Diputados al momento de la asunción existían 126 legisladores oficialistas, 33 aliados y 93 opositores, en la disputa por las retenciones se evidenció un resquebrajamiento del bloque oficialista que pasaron a 111, 18 y 128, y tras la renovación de 2009 quedaban 111, 18 y 120, respectivamente.

En el Senado contó con 39 legisladores, la oposición con 33, con la votación de la 125 quedaron divididos en 35 cada grupo que llevó al famoso desempate del Vicepresidente de la Nación, y Presidente del Senado, Julio Cobos, tras la renovación de diciembre de 2009 el kirchnerismo paso a 35 miembros y la oposición a 37.

El Congreso en un primer tiempo produciendo algunos cambios en los proyectos del Ejecutivo, tras la elección de 2005, funcionó como "escribanía" del Poder Ejecutivo. Aquí también observamos algunos de los rasgos indicados por Guillermo O'Donnell, quien señaló que los parlamentarios oficialistas "tienen el deber de acompañar a libro cerrado los proyectos que los envía "el gobierno"." [O'DONNELL, 2009]

Este fue uno de los cambios importantes ante la pérdida de la hegemonía del oficialismo en ambas Cámaras, tras la votación de 2009 y que en el plano de la política exterior tendrá un lugar central. La pelea por el DNU que creó el Fondo del Bicentenario, para el pago de los compromisos que vencían en 2010, resultó esencial para la estrategia de desendeudamiento que el gobierno desarrolló desde 2003, y tras el impasse que generaron la pelea por la vigencia de la Resolución 125/07, la crisis internacional iniciada en 2008 y la derrota electoral de 2009, el gobierno pudo imponer su voluntad.

Esto fue producto en parte por lo que Novaro denomina "desequilibrio de poder": "entre quienes controlan el Estado y quienes luchas desde el llano nunca fue tan grande como en esos días, y no permite ser muy optimista." [NOVARO, 2011b, 20] Pero también por otro lado la oposición no logro cumplir, como lo había señalado Luis Alberto Romero, con una "capacidad para articularse y construir, a partir de varios segmentos, una alternativa de gobierno." [ROMERO, 2009, 29]

#### **4.5. Los medios de comunicación**

Los medios de comunicación se dividieron en dos campos antagónicos, en función de sus percepciones e intereses, lo que produjo información viciada en todos los casos, ya sea por oficialista o por opositor. En este tema el gobierno condicionó con un sistema de premios y castigos, según la participación en cada campo que exacerbó a las posturas críticas de los medios que no comparten su postura.

La pelea con el complejo multimediático *Clarín* y tradicional conservador diario *La Nación*, puso a la luz publica un sinnúmero de cuestionamiento a todas la estrategias oficiales, de las que no escapaba la inserción internacional, además de modelar una la percepción negativa por parte de amplios sectores de la población. A pesar que la Primera Mandataria continuó con la estrategia fijada desde 2003, de saltar a los medios para establecer una comunicación directa que la opinión pública.

Con respecto al posicionamiento del diario *Clarín* nos resulta curioso el ingreso de analistas como Jorge Castro, ex Secretario de Planificación del gobierno de Menem y Felipe de la Balze, un conocido economista neoliberal, como columnistas.

Como señaló Néstor Leone la relación entre *Clarín* y el Ejecutivo paso por varias fases desde 2003, y “tuvo la misma lógica que con los gobiernos anteriores”, paso “del apoyo inicial a los gobiernos a la negociación (siempre con conquistas sonantes para el Grupo) y de esa postura a la crítica feroz cuando el poder político de turno ingresa en la fase de declive.” [LEONE, 2010, 12]

Esta percepción fue muy similar a la que se tuvo desde la Embajada de Estados Unidos quienes en los cables filtrados por Wikileaks, sostuvieron:

... En los años previos, la compañía se había abstenido de semejante cobertura contra del gobierno porque le debían a Kirchner haberlos salvado de la amenaza de bancarrota de acreedores extranjeros después de la crisis (de 2001), y también porque el publica pedía desesperadamente estabilidad política. Sin embargo, una serie de reveses políticos en varias provincias (en las legislativas de 2007), junto con la recuperación de la salud financiera de Clarín, han terminado el periodo de gracia de Kirchner con el Grupo Clarín. [O DONNELL, 2011, 97]

A partir de esta situación el gobierno apostó a la formación de un núcleo informativo oficialistas con *Página/12* a la cabeza, a la que se sumaron los emprendimiento periodísticos del empresario Sergio Szpolski.<sup>41</sup>

Los referidos cables explicaron:

... la posición dominante de Clarín en los distintos medios de conminación, a los que describe como mercados con muy pocos jugadores que puedan sobrevivir sin déficit o ayuda estatal... señala a los diarios *Página/12* e *Infobae* y a las publicaciones del Grupo Spolsky como pertenecientes a la categorías de medios controlados por la publicidad oficial.” [O DONNELL, 2011, 105]

Esta división de los medios de comunicación puede observarse en el tratamiento de las noticias sobre la política exterior argentina, tomemos por ejemplo la discusiones existentes con Brasil con respecto a las restricciones comerciales que se toman por la crisis originada en 2008. Mientras para los no oficialistas hablan de “guerra comercial”, la llegada de “represalia”, etc., los cercanos al gobierno bajan el tono de la discusión.<sup>42</sup>

#### **4.6. La opinión pública**

La opinión publica siempre tuvo lugar marginal en la política aunque para la Presidente fue un sujeto privilegiado de su accionar.

El kirchnerismo entendió esta relación con la opinión pública en términos de “golpes de efectos”, y de allí, su esperanza en que una seguidilla de medidas espectaculares reconstruyan su poderío y capacidad de gobierno y restañen la profunda brecha en la credibilidad pública, acaecida durante el conflicto con el “campo”. [TONELLI, 2010, 9]

Pero además, como ha señalado Manuel Mora y Araujo, nuestra sociedad posee “una pauta de comportamiento político ciclotímico, “pendular” cuyas raíces no son

---

<sup>41</sup> Diarios como *El Argentino* y *Tiempo Argentino*, revistas como *Veintitrés* entre otras.

<sup>42</sup> Es muy significativo de esta situación en el apartado del diario *Tiempo Argentino*, denominado *Grafica Registrada*, en donde se critican las notas de los medios no oficialistas, véase por ejemplo, *Tiempo Argentino*, 18 de mayo de 2011, 18.

obvias.” [MORA Y ARAUJO, 2011, 10] En nuestro caso podemos señalar lo siguiente, mientras en un trabajo de 2010, Roberto Russell señaló “la Argentina 2010 llega con un orden de alianzas externas que la mayoría de la sociedad considera equivocado” [RUSSELL, 2010, 291], un año más tarde, Doris Capurro señaló que “el 55 % se inclina por alianzas políticas y económicas con los países de la región antes que con los países del primer mundo”, es decir que apoyaba los lineamientos del gobierno [CAPURRO, 2001, 10]

Con respecto a la participación de la sociedad civil, el desenlace de la crisis de la pasteras ha indicado una menor permeabilidad del gobierno a los reclamos de la asambleístas, por lo que podría decirse, si siguiéramos a Escudé que estamos saliendo del Estado Parasitario.

## Conclusiones

El proceso de concentración de la decisión observado durante la gestión de Néstor Kirchner continuó profundizándose, ya que el núcleo decisorio se ha cerrado en la sociedad política que conformaba la pareja presidencial, desplazando a otros decisores del círculo íntimo a un segundo plano, y aún más después de la muerte del ex Presidente, donde se constituyó un núcleo duro en torno a Cristina Fernández que se proyecta radialmente.

Por ello, el rasgo claramente en el círculo interno fue el de la disolución del G 4 de los años de Kirchner que profundizó este esquema radial hacia Zanini y De Vido.

En la segunda área, el círculo próximo, se profundizaron los rasgos observados desde la gestión kirchnerista anterior, es decir una total satelización de los ministros, y en donde el cambio de Canciller no alteró esta forma de relación.

En la tercer órbita del esquema, el círculo influyente, realmente estuvo en un esquema de tensión, ya sea por la proporción de Embajadores profesionales y políticos, como así también por la intervención en la formación académica de los primeros en el marco del ISEN.

Finalmente en el último círculo predominaron rupturas de los relativos equilibrios logrados durante la anterior gestión, aunque también existieron recomposiciones del poder presidencial al ritmo de su debilidad y fortalezas.

## BIBLIOGRAFIA

- BASUALDO, Eduardo  
[2011] *Sistema político y modelo de acumulación: tres ensayos sobre la Argentina actual*. Buenos Aires, Atuel.
- BONVECCHI, Alejandro  
[2011] “Del gobierno de la emergencia al capitalismo selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo” [En: MALAMUD, A. y DE LUCA, M. [2011] *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, EUDEBA], 143-153.
- BRIENZA, Hernán  
[2010] “Las palabras de Sados derrumban todas las operaciones mediáticas” [En: *Tiempo Argentino*. 1 de julio de 2010, 2-3]
- BURGOS, Ezequiel.  
[2007] “¿Técnicos o Políticos? El poder de los ministros de Hacienda” [En: *IECO. Suplemento Económico del Diario Clarín*, Buenos Aires, 18 de noviembre de 2007], 8-9.
- CABEZA, Marta  
[2010] “La inversión externa directa (IED) Europea en la Argentina: características, actores y cuestiones interméticas” [En: BOLOGNA, Alfredo Bruno y OTROS. *La Política Exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario, UNR Editora], 161-181.



- CARPENA, Ricardo.  
 [2010] “Entrevista con Roberto Russell, “Siempre hubo una diplomacia paralela” [En: *La Nación*, 11 de Julio de 2010, disponible en [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1283142](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1283142), consultado el 11/7/12]
- CAPURRO, Doris  
 [2010] “Crónica de una victoria anunciada.” [En: *Tiempo Argentino*, 15 de octubre de 2010], 10.
- CIBEIRO, Fernando.  
 [2008] “El Plan de Jorge Taiana para “modernizar” la Cancillería” [En: *Página/12*, Buenos Aires, 23 de marzo de 2008]
- CICUTTIN, Jorge.  
 [2009] “Por una nueva diplomacia” [En: *Veintitrés Internacional*. Año 3, N° 40, Marzo de 2009], 18-19.
- COLONNA, Lucas  
 [2007] “La agenda internacional empieza a ganar relevancia” [En: *La Nación*, 31 de octubre de 2007]
- DE LUCA, Miguel  
 [2011] “Del Príncipe y sus secretarios, cinco apuntes sobre gabinetes presidenciales en la Argentina reciente” [En: MALAMUD, A. y DE LUCA, M. [2011] *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, EUDEBA], 37-48.
- DI MARCO, Laura.  
 [2009] “Influyentes: los que halando al oído del poder” [En: *La Nación, Suplemento Enfoques*, 22 de octubre de 2009]
- DINATALE, Martín  
 [2011]. “La Cámpora gana peso en la escuela de diplomáticos” [En: *La Nación*, 17 de septiembre de 2011, disponible en: [www.lanacion.com.ar/1406927-la-campora-gana-peso-en-la-escuela-de-diplomaticos](http://www.lanacion.com.ar/1406927-la-campora-gana-peso-en-la-escuela-de-diplomaticos), consultado el 3/5/2012]
- ESCUDE, Carlos  
 [2010] “El mito del aislamiento” [En *La Nación*, 20/6/2010, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1279654-el-mito-del-aislamiento>, consultado el 11/7/12]
- FERNANDEZ DE KIRCHNER, Cristina.  
 [2007] *Pensando en la Argentina*. Buenos Aires, Planeta.  
 [2010] “Discurso de la Presidenta en la inauguración del 128° período de Sesiones Ordinarias del Congreso” [En: [http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com\\_content&task=view&id=6965&Itemid=66](http://www.caserosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=6965&Itemid=66), consultado el 11/7/12]
- GALLEGO-DIAZ, Soledad.  
 [2008] “Los dos presidentes Kirchner” [En: *El País*, Madrid, 9 de noviembre de 2008], 10
- GARONE, Valeria y ROCHA, Laura  
 [2003] *Néstor Kirchner. Un muchacho peronista y la oportunidad del poder*. Buenos Aires, Planeta
- GARRE, Nilda.  
 [2008] “Editorial” [En: MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPUBLICA ARGENTINA. *Anuario 2008. Informe de Gestión*. [En: <http://www.mindef.gov.ar/Anuarios/ANUARIO%202008%20PDF%20WEB/PDF%20WEB%20INTERIOR%20PARTE%201.pdf>, consultado el 11/7/12]
- HOLSTI, Ole  
 [1989] “Modelos de relaciones internacionales y política exterior” [En: *Foro Internacional*. Revista trimestral publicada por el Colegio de México. Vol. XXIX, N° 4, México D. F., Abril-Junio de 1989, 525-560].
- LINDER, Francisco  
 [2009] “La Presidente protocolar” [En: *Noticias de la Semana*. Año XXXI, N° 1587, 25 de abril de 2009], 24-29.
- LEONE, Néstor  
 [2009] “Partes de Guerra” [En: *Debate*. Año VII, N° 339, Septiembre de 2009], 10-13
- MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel.  
 [2011] *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, EUDEBA.
- MARQUEZ, Silvina  
 [2011] “Informe exclusivo, apenas tres de cada cien argentinos militan en algún partido” [En: *Perfil*, 7 de agosto de 2011], 62-63.
- MORA Y ARAUJO, Manuel  
 [2011] *La argentina bipolar. Los vaivenes de la opinión pública (1983-2011)*. Buenos Aires, Sudamericana.
- NOFAL, Beatriz.

- [2009] “La inversión extranjera directa” [En: *IECO. Suplemento Económico del Diario Clarín*. 21 de junio de 2009], 4-5.
- NOVARO, Marcos
- [2011a] “El “modelo de Cristina: el poder no se comparte” [En *Clarín*, 8 de diciembre de 2011], 29.
- [2011b] “¿Cohabitar o criticar?” [En: *Perfil*, 11 de diciembre de 2011], 20.
- O'DONNELL, Guillermo.
- [2009] “La democracia delegativa” [En: *La Nación*, 28 de mayo de 2009, disponible en: [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1132901](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1132901), consultado el 11/7/12]
- O DONNELL, Santiago
- [2011] *ArgenLeaks. Los cables de Wikileaks sobre la Argentina de la A a la Z*. Buenos Aires, Sudamericana.
- PAGNI, Carlos
- [2010a] “La diplomacia de negocios, sin tapujos” [En: *La Nación*, 21 de junio de 2010, disponible en [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1277152](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1277152), consultado el 11/7/12]
- [2010b] “Fotos de un cambio en la política exterior” [En *La Nación*, 16 de agosto de 2010, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1295133-fotos-de-un-cambio-en-la-politica-exterior>, consultado 12/3/12]
- ROMERO, Luis Alberto
- [2009] “Gobierno y oposición: el arduo combate que viene” [En: *Clarín*, 9 de diciembre de 2009], 29.
- [2010] “Cristina está lejos de Isabel” [En: *Clarín*, 28 de octubre de 2010], 39.
- ROUQUIE, Alain
- [2011] *A la sombra de las dictaduras. La democracia en América Latina*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- ROZICHNERT, León
- [2010] “Un nuevo modelo de pareja política” [En: *Página/12*, 10 de noviembre de 2010, disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/156626-2010-11](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/156626-2010-11), consultado el 11/7/12]
- RUSO, Sandra
- [2011] *La Presidenta. Historia de una vida*. Buenos Aires, Sudamericana.
- RUSSELL, Roberto
- [2010] “La Argentina del segundo centenario: ficciones y realidades de la política exterior” [En: *Argentina 1910-2010. Balance del siglo*. Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2010], 227-307
- SABATO, Hilda
- [2010]. “El vacío no puede ser abismo” [En: *Clarín*, 28 de octubre de 2010], 39.
- SARLO, Beatriz.
- [2010] “Intelectuales, la tierra fértil del kirchnerismo. [En. *La Nación*, 24 de noviembre de 2010, disponible en: [www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota\\_id=1327611](http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=1327611), consultado el 11/7/12]
- SEBRELL, Juan José
- [2008] “Neopopulismo latinoamericano” [En: *Suplemento de Cultura del diario Perfil*, 31 de agosto de 2008], 7.
- SIMONOFF, Alejandro
- [2005] “¿Qué hay de nuevo en la estructura decisoria de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner?” La Plata, Mimeo, Diciembre de 2005.
- [2007] *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2007.
- [2008a] “Los cinco grados de separación: los primeros pasos de la Política Exterior Argentina bajo Cristiana Kirchner” [En: *Boletín del Centro de Estudios Sudamericanos del Instituto de Relaciones Internacionales*. N° 10. La Plata, Enero-Febrero 2008, disponible en: [www.iri.edu.ar/images/CENSUD\\_10/art\\_simonoff.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/CENSUD_10/art_simonoff.pdf), consultado 11/7/2012]
- [2008b] “La Política Exterior de los Gobiernos Kirchneristas y la Tercera Posición” [En: *Intellektor/ Centro de Estudos em Geopolitica e Relações Internacionais*. Río de Janeiro, N° 9, Vol. V, Junio/Diciembre de 2008], 11-33.
- [2010] “La Política Exterior como problema” [En: *Boletín del Instituto de Relaciones Internacionales* N° 100, La Plata, Febrero de 2010]
- SOUKIASIAN, Carlos
- [2010] “Embajadas paralelas y diplomacia tradicional” [En: *Página/12*, 28 de agosto de 2010, disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152157-2010-08-28.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-152157-2010-08-28.html)]
- TONELLI, Luis
- [2009] “La política por otros medios” [En: *Debate*. Año VII, N° 339, Septiembre de 2009], 8-9.

- [2011] “Prefacio” [En: MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel. *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires, EUDEBA, 2011], 9-14.
- VAN DER KOOY, Eduardo.
- [2008] “Fricción con Cancillería por medidas políticas que quiere tomar Cristina. [En: *Clarín*, Buenos Aires, Clarín, 12 de marzo de 2008], 7.
- [2010] “La relación con Caracas, siempre un eje de sospechas y escándalos” [En *Clarín*, 21 de junio de 2010], 6.
- VIAU, Susana
- [2011] “El nuevo estilo de conducción cristinista” [En: *Clarín*, 3 de junio de 2011]. 11.
- WALGER, Sylvina
- [2010] *Cristina de legisladora combativa a Presidenta fashion*. Buenos Aires, Ediciones B.
- WIÑAZKI, Nicolás
- [2012] “El hombre en las sobre al que reporta Boudou”. [En: *Clarín*, 8 de enero de 2012, 12]
- WORNAT, Olga
- [2005] *Reina Cristina. Vida pública y privada de la mujer más poderosa de la Argentina*. Buenos Aires, Planeta.

**Fuentes:**

**Periodísticas:**

*Clarín, La Nación, Tiempo Argentino, Pagina/12 y Perfil.*

**Oficiales:**

**Casa de Gobierno:** [www.casariosada.gov.ar](http://www.casariosada.gov.ar)

**Ministerio de Defensa:** [www.mindef.gov.ar](http://www.mindef.gov.ar)

**Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:** [www.mrecic.gov.ar](http://www.mrecic.gov.ar)